
El papel de las políticas activas: una perspectiva desde las comunidades autónomas

El objetivo de este artículo es proporcionar un panorama de las políticas activas de mercado de trabajo en España, atendiendo al papel del servicio público de empleo (SPE), la formación y los incentivos al empleo. Los datos utilizados muestran el escaso papel del SPE en la intermediación, con diferencias importantes por comunidades autónomas. También para las políticas de formación se obtienen cifras muy bajas de participación en relación al número de desempleados de nuestro país. En cambio, la mayor parte de los recursos se dedican a incentivos al empleo, a pesar del previsible efecto muerto que tienen estos programas teniendo en cuenta sus características. El artículo finaliza con una reflexión sobre las principales líneas que podrían considerarse para mejorar su eficiencia.

Espainiara begira jarri, eta lan-merkaturako politika aktiboen ikuspegi orokor bat ematen du artikulu honek: hiru gauza hauetan oinarriturik: enplegu-zerbitzu publikoaren zeregina (EZP); prestakuntza; eta enplegurako pizgarriak. Darabiltzan datuek erakusten dutenez, EZPk ez du eginkizun handirik bitartekotzan, autonomia-erkidegoen artean alde handiak egon arren. Gure herrialdeko langabe-kopurua zenbatekoa den aintzat hartzen badugu, prestakuntza-politiketan dauden partehartze-kopuruak ere oso dira baxuak. Dirurik gehiena, ordea, enplegurako pizgarrietan erabiltzen da, nahiz eta nahiko gauza jakinekoa den programa horiek ez direla urrunera iristen, nolakoak diren kontuan hartuta. Eta, amaitzeko, gogoeta bat, eragimena hobetzeko indartu daitezkeen ildo nagusiei buruz.

The aim of this paper is to analyse the role of active labour market policies in Spain, focusing on role played by the public employment service (PES), training, and employment incentives. Data show the scarce role of PES as intermediary in all autonomous communities, although there are some significant regional differences. We also obtain low participation rates in training for unemployed workers. On the contrary, the majority of the resources are targeted to employment incentives, despite their foreseeable deadweight effect given their characteristics. Finally, we present a discussion on the main guidelines to reform active labour market policies in order to improve their efficiency.

Índice

1. Introducción
2. El gasto en políticas activas de mercado de trabajo
3. La intermediación de los Servicios Públicos de Empleo
4. Formación
5. Los incentivos al empleo
6. Discusión y conclusiones

Referencias bibliográficas

Anexo

Palabras clave: formación, incentivos al empleo, servicio público de empleo, evaluación.

Keywords: training, employment incentives, public employment service, evaluation.

Nº de clasificación JEL: J24, J68.

1. INTRODUCCIÓN

Las políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) son instrumentos cuyo objetivo es aumentar la probabilidad de vuelta al empleo de las personas desempleadas o reducir su posibilidad de perder el empleo. En España, su provisión está caracterizada por la descentralización de manera que son las comunidades autónomas las responsables de la orientación y formación de los trabajadores.

La fundamentación de la «descentralización» y traspaso de la gestión de las políticas activas de empleo se encuentra en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas (CCAA), y en la Ley de Empleo de 2003, al encuadrar la política de empleo dentro del marco de la política económica. Concretamente, la gestión de la formación profesional, el fomento del empleo y la intermediación laboral en sentido amplio, queda integrada dentro del artículo 149.1.7. de la Constitución Española: «*El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas*».

El inicio del traspaso de competencias de las políticas activas de empleo se inicia con el traspaso de la competencia de la formación profesional ocupacional a Cataluña en 1991. De igual manera, es Cataluña la primera comunidad autónoma en obtener en el año 1997 el traspaso de competencias de las políticas activas de empleo en materia de trabajo, empleo y formación. En la actualidad, el proceso de descentralización y traspaso de la gestión de la totalidad de las políticas activas de empleo ha culminado al producirse en 2011 el traspaso de las mismas al País Vasco¹. En las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, en la medida en que sus respectivos Estatutos de Autonomía no recogen la ejecución de la legislación laboral, las políticas activas dependen directamente del Servicio Público de Empleo Estatal. Respecto a la competencia en materia de políticas pasivas, se reserva al Estado dicha competencia, pues el régimen económico de la Seguridad Social le corresponde en exclusiva.

Con este marco regulador, los Servicios Públicos de Empleo (SPE) autonómicos asumen la función de control y regulación del mercado de trabajo que, de forma resumida, se plasma en las siguientes actividades: función de control del mercado de trabajo (gestión de las subvenciones estatales de fomento de empleo y formación profesional, gestión y control de las escuelas taller y casas de oficios y gestión de las políticas activas de empleo en torno a itinerarios de atención personalizada a los demandantes de empleo), autorización y control de las agencias de colocación y gestión de la Red EURES.²

La creación de los Servicios Públicos de Empleo como órganos encargados de la gestión y/o ejecución de las políticas activas de empleo a nivel autonómico se ha llevado a cabo de forma desajustada en el tiempo, siguiendo diferentes ritmos en función de los avatares políticos de cada comunidad autónoma. En ocasiones, la creación de este órgano se ha anticipado a la transferencia de la competencia mientras que, en otras, su creación ha sido posterior al traspaso de la competencia.

También la Administración a nivel local actúa en materia de empleo, aunque sobre su papel existe muy poca información. Antes de la descentralización territorial en materia de gestión de políticas activas de empleo, la Administración Local intervenía pero no con competencias propias, sino dependiendo de la actuación del entonces INEM. Después de la distribución de competencias, son las comunidades autónomas las que tienen competencia en la gestión de las políticas activas de empleo. En base a la Constitución y a la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local, las Entidades Locales no tienen atribuida ningún tipo de competencia en materia de política de empleo. La Ley de Empleo de 2003 no recoge ningún artículo que modifique las funciones de la Administración Local en materia de política de empleo. Pero lo que sí recoge es que las

¹ Véase el cuadro nº A.1 en el Anexo con la cronología de los traspasos de competencias.

² Formada por los servicios públicos de empleo de los países de la Unión Europea y de otros países como Noruega, Liechtenstein, Islandia y Suiza. Para un análisis exhaustivo de las funciones, véase Serrano (2004).

comunidades autónomas puedan tener en cuenta la «dimensión local de la política de empleo». Las comunidades autónomas deben pronunciarse y crear una Administración adecuada para «ejecutar lo legislado». Lo que sí parece claro, es que la Administración Local no puede gestionar las políticas activas «en su conjunto» puesto que no tiene la dimensión adecuada para desarrollar las políticas activas íntegramente.

En este artículo, nuestro objetivo es presentar un panorama de las políticas activas en España, teniendo en cuenta su dimensión territorial. Para ello, en primer lugar, se exponen las principales cifras de gasto en comparación con los estados miembros de la Unión Europea, y a continuación, se presentan las principales características de cada una de las principales medidas que incluyen las políticas activas: la intermediación laboral, la formación y los incentivos al empleo. Se finaliza con un apartado de discusión sobre las líneas en las que basar una posible reforma de las políticas que mejore su eficacia.

2. EL GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO

En una primera aproximación a las políticas activas, nuestro objetivo es saber el volumen de gasto y la distribución según tipo de medidas. Para ello, utilizaremos los datos que ofrece *Eurostat* que nos permite comparar el gasto que se realiza en España con el de otros países europeos. Tal y como se puede apreciar en el gráfico nº 1, el gasto en PAMT, medido como porcentaje del PIB, es ligeramente superior a la media de la Unión Europea. En general, en todos los países se ha producido un aumento en los recursos dirigidos a políticas activas que, en el caso de Dinamarca, casi supone duplicar sus recursos, mientras que en la mayoría de los casos se trata de un ligero incremento.

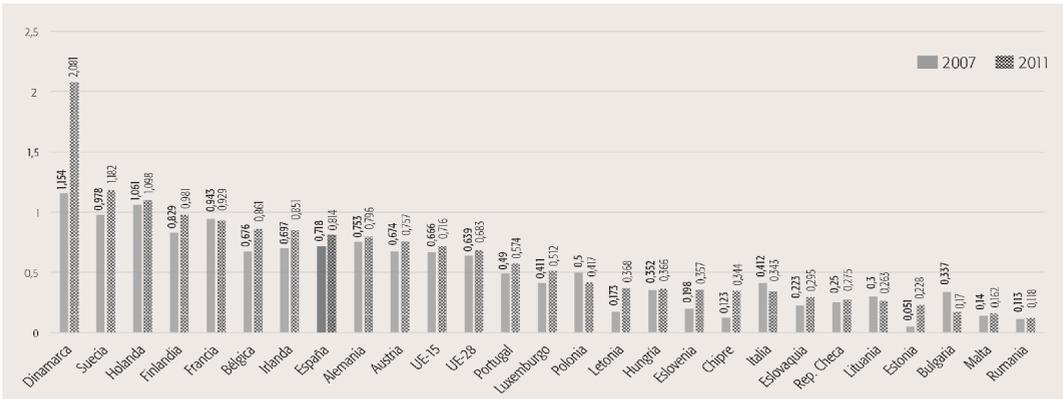
No obstante, hay que tener en cuenta que la población a la que se dirigen estas políticas tiene un tamaño diferente en cada país, de forma que si calculamos el esfuerzo por parado registrado, el panorama que nos encontramos es distinto. Si atendemos a este indicador, España se encuentra lejos de las cifras de la mayoría de los países de la UE con 3.700 euros por parado, por no hablar de los más de 20.000 que invierten Dinamarca o Suecia en 2007. La situación es más grave aún si tenemos en cuenta que el gasto por parado se ha reducido entre 2007 y 2011. Es decir, el ligero aumento en los recursos que se veía en el gráfico anterior ha sido claramente insuficiente para atender el incremento en el número de parados en el periodo considerado. De los 3.700 euros por parado que se dedicaban en 2007, se ha pasado a 2.000 en 2011.

La situación no ha mejorado en los años siguientes. El Anuario de Estadísticas Laborales del Ministerio de Empleo y Seguridad Social permite disponer de datos sobre el gasto en políticas activas hasta 2011, por lo que, para analizar la información a partir de dicho año, tenemos que acudir a los presupuestos que aparecen en los planes anuales de políticas de empleo (PAPE). En el gráfico nº 3 se ha incluido tanto la previsión plurianual incluida en el PAPE 2011 publicada en noviembre de 2011, como los que efectivamente fueron aprobados posteriormente con una reducción

sustancial en el presupuesto³. Conforme a ellos, en el año 2013 se registra el nivel previsto más bajo en comparación con años anteriores, situándose por debajo de los 4 mil millones de euros. En el último PAPE publicado en septiembre de 2014 se prevé un incremento del gasto en 2015 con respecto al año actual, si bien sigue situándose en niveles muy por debajo de los registrados hasta 2011. Teniendo en cuenta estas cifras y el incremento del desempleo registrado en 2012 y 2013, el gasto en políticas activas por parado en España se situaría en torno a los mil euros por persona.

Gráfico nº 1. GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO

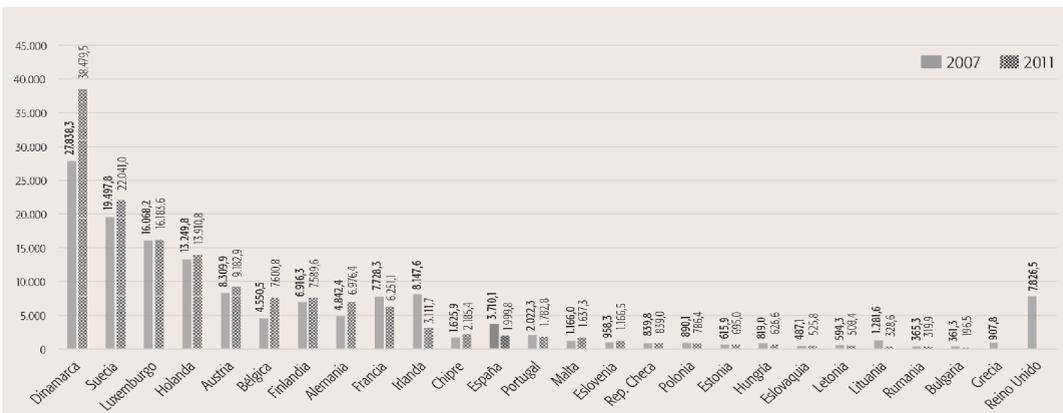
(% PIB)



Fuente: Eurostat.

Gráfico nº 2. GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO

(Euros por parado registrado)

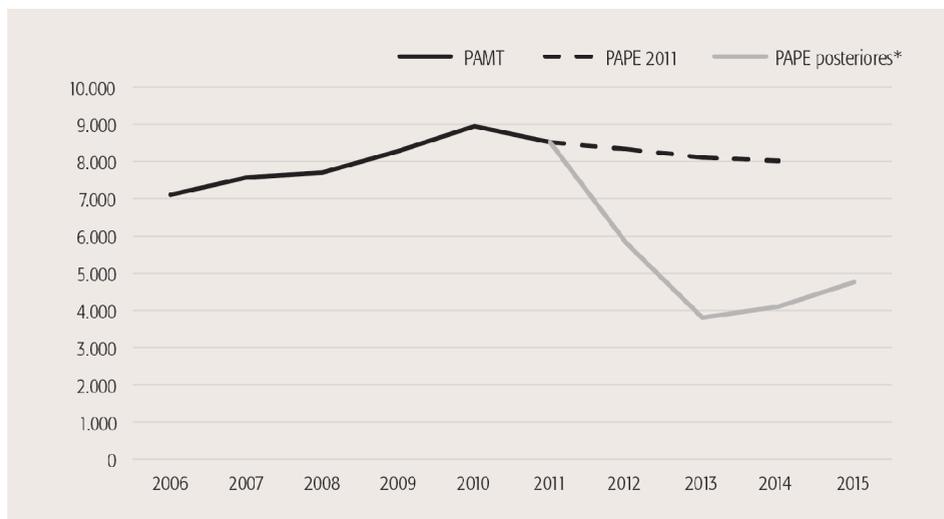


Fuente: Eurostat.

³ En este caso, no se incluye la aportación de los presupuestos propios de cada comunidad autónoma que sí se publicó en el PAPE 2011 y que suponía menos del 8% del presupuesto total en cada uno de los años considerados.

Gráfico nº 3. GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO

(Millones de euros)



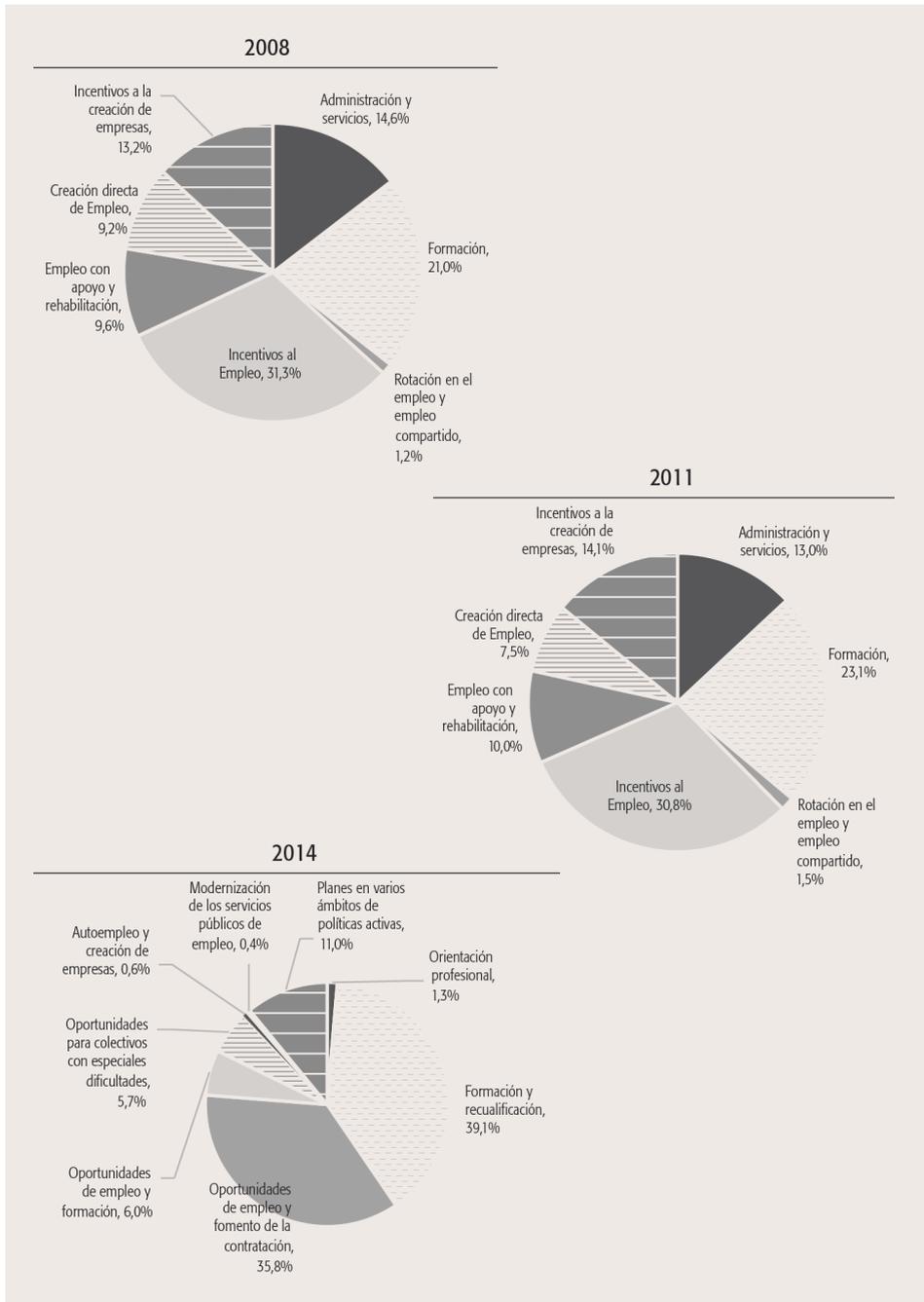
Fuente: AEL y PAPE.

* PAPE efectivamente aprobados.

En cuanto a la distribución de las políticas activas por medidas, en el gráfico nº 4 se puede observar que los incentivos al empleo y la formación se llevan en torno a la mitad de los recursos, con un peso sustancialmente menor de la orientación laboral en el marco de los servicios públicos de empleo (administración y servicios). El presupuesto para 2014 ha cambiado la denominación de las partidas, lo que dificulta la comparación por la falta de equivalencia entre las mismas. Así, formación también incluye recualificación (sin que sepamos si este término también puede hacer referencia a incentivos al empleo). Asimismo, se incluye el término «oportunidades de empleo» en dos de las partidas (oportunidades de empleo y formación, por una parte, y oportunidades de empleo y fomento de la contratación, por otra). No obstante, la formación y los incentivos al empleo siguen constituyendo los dos principales componentes de las políticas activas en nuestro país.

Para tener una visión completa del gasto en políticas activas, sería necesario disponer de información relativa a la aportación propia de cada comunidad autónoma. Desafortunadamente, la dispersión y fragmentación de los datos y, en muchas ocasiones, la falta de información hacen imposible presentar algún tipo de análisis al respecto.

Gráfico nº 4. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS SEGÚN MEDIDAS



Fuente: AEL y PAPE.

3. LA INTERMEDIACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO

La Ley 56/2003 de Empleo tiene como uno de sus objetivos principales, además de la organización del marco de descentralización territorial de las políticas activas de empleo, la definición de la intermediación laboral. Se trata de la primera vez en la historia del servicio público de empleo que se define la intermediación laboral y se supera de alguna manera el término generalmente utilizado de colocación vinculado a la Ley Básica de Empleo 51/1980. Hay que destacar que en la exposición de motivos de la citada ley se indica que la intermediación es un instrumento básico de la política de empleo, subordinada ésta a las orientaciones generales de la política económica, en la que cabe la participación de varios agentes de la intermediación. Ya no se trata, pues, de una actividad realizada únicamente por los poderes públicos. Así, en el artículo 20 se define el concepto de intermediación como *«el conjunto de acciones que tienen por objeto poner en contacto las ofertas de trabajo con los demandantes de empleo para su colocación. La intermediación laboral tiene como finalidad proporcionar a los trabajadores un empleo adecuado a sus características y facilitar a los empleadores los trabajadores más apropiados a sus requerimientos y necesidades»*. Junto al citado artículo, hay que destacar también el artículo 21 que recoge los agentes de la intermediación autorizados a realizar dicha actividad. La intermediación en el mercado de trabajo la realizarán: *«los servicios públicos de empleo, por sí mismos o a través de las entidades que colaboraren con los mismos, las agencias de colocación, debidamente autorizadas y aquellos otros servicios que reglamentariamente se determinen para los trabajadores en el exterior»*.

En primer lugar, presentamos las principales características de la intermediación realizada por el SPE y, a continuación, algunos rasgos de las agencias de colocación privadas, permitidas a partir de 2010.

3.1. La cuota de mercado del SPE

La información procedente de los archivos de los Servicios Públicos de Empleo (SPE) autonómicos constituye una de las principales fuentes a la hora de estudiar el mercado de trabajo puesto que nos proporciona información administrativa a nivel local, provincial, autonómico y nacional. La estadística de colocaciones ofrece una información muy completa puesto que recoge información procedente del fichero de contratos y además permite saber si las colocaciones llevadas a cabo se han cubierto o no con una oferta registrada en los servicios públicos de empleo y si dicha vacante se ha cubierto con una persona que era demandante de empleo o no.

En la actualidad, a partir de la Estadística de demandantes de empleo, puestos de trabajo y colocaciones, y en referencia a las colocaciones, podemos distinguir entre:

- colocaciones de demandas activas con oferta previa
- colocaciones de demandas activas sin oferta previa
- otras colocaciones con oferta previa
- otras colocaciones sin oferta previa

Para entender el concepto de «con oferta previa» y «sin oferta previa» debemos hacer referencia al fichero de ofertas, pero antes es necesario definir el concepto de ofertas. Las ofertas son puestos de trabajo ofrecidos por los empresarios y registrados en los SPE para que éstos gestionen su cobertura con los trabajadores más idóneos. Se trata, por lo tanto, de puestos ofrecidos para la intermediación laboral y son los que permiten a los SPE aumentar su cuota de mercado, es decir, cuanto mayor sea la confianza de las empresas en los SPE y más ofertas presenten a los SPE mayor margen de maniobra tendrán éstos, y podrán encontrar más fácilmente un trabajo adecuado a los demandantes.

En términos de colocaciones, se deduce que las colocaciones de demandantes activos con oferta previa son aquellas colocaciones de demandantes que se producen debido a que existe una oferta registrada en los SPE. En el caso de colocaciones de demandantes en alta sin oferta previa se tratan de colocaciones de demandantes pero, en este caso, no existe una oferta registrada en los SPE.

Debido a la obligación que tienen las empresas de registrar los contratos en los servicios públicos de empleo, el fichero de colocaciones puede recoger también esta situación, y esto es precisamente lo que proporciona riqueza a esta fuente administrativa, puesto que contempla tanto las colocaciones en las que ha intervenido directamente el SPE como las que no.

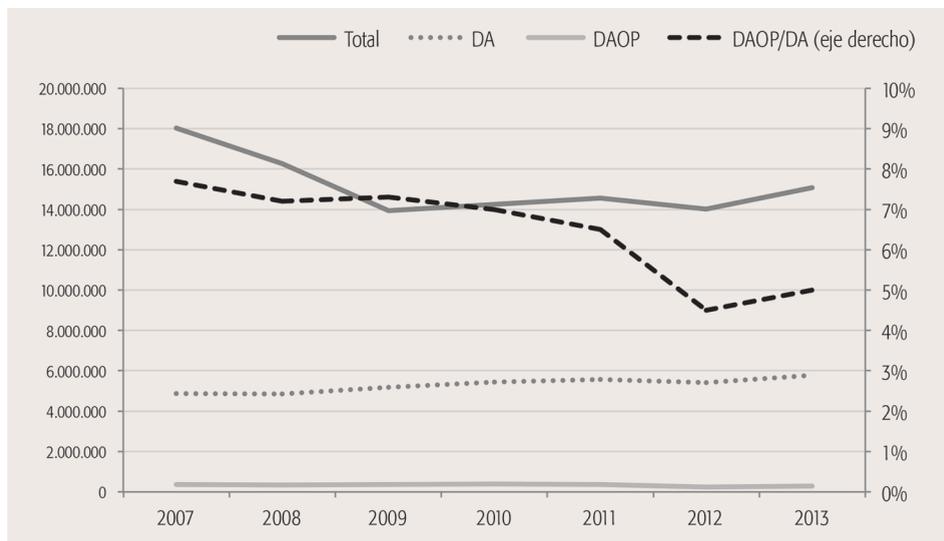
No está disponible información detallada sobre las colocaciones que se producen derivadas de la estricta actividad de intermediación realizada en las oficinas de empleo que establezcan algún tipo de diferenciación entre estas posibles colocaciones «nominativas» y aquellas que realmente han supuesto una verdadera actividad de intermediación por parte de la oficina de empleo. No obstante, y aún a sabiendas de que se trata de un porcentaje hasta cierto punto sobrestimado, la participación de los servicios públicos de empleo en la actividad de intermediación es baja y se sitúa en torno a un 6,4% en el período 2007-2013 (gráfico nº 5). Además, dicha participación se ha reducido en el periodo considerado, especialmente en el año 2012, si bien en 2013 se produce un ligero aumento.

Con las salvedades explicadas anteriormente y teniendo en cuenta la limitada información sobre las acciones concretas de intermediación llevadas a cabo, en las dos tablas siguientes se muestra la evolución de dos indicadores sobre el grado de penetración de los SPE. El primer indicador calculado (cuadro nº 1) recoge el porcentaje que representan las colocaciones correspondientes a ofertas previas existentes en el SPE con respecto a todas las colocaciones correspondientes a demandantes en alta por comunidades autónomas⁴. En primer lugar, podemos señalar las diferencias existentes, con un máximo cercano al 20% en Extremadura en 2007 y varias comunidades con cifras inferiores al 5%.

⁴ En Suárez y Mayor (2012) se explica de forma más detallada el potencial de los datos administrativos y se hace especial hincapié en las diferencias regionales en la cuota de mercado del SPE.

Gráfico nº 5. **EVOLUCIÓN DE LAS COLOCACIONES: TOTAL, DEMANDAS ACTIVAS Y DEMANDAS ACTIVAS CON OFERTA PREVIA**

Total: colocaciones totales; DA: colocaciones de demandas activas;
DAOP: colocaciones de demandas activas con oferta previa.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SEPE.

En el periodo considerado, se ha producido una caída sustancial de esta cuota de mercado. La menor reducción se produce en Extremadura y Andalucía. Por el contrario, en algunas comunidades autónomas esta cuota cae en más de dos terceras partes (La Rioja, Comunidad Valencia, Asturias o Castilla La Mancha).

El segundo indicador calculado (cuadro nº 2) recoge también el porcentaje que representan las colocaciones correspondientes a ofertas previas existentes en el SPE pero con respecto a todas las colocaciones que se producen en la economía, sean de demandantes en alta o no. El promedio de este indicador se reduce al 2,2% en el periodo considerado. De nuevo, Extremadura se sitúa en la cifra más elevada, mientras que el resto de comunidades autónomas registran cuotas mucho más bajas.

Parte de la mínima cuota de intermediación de los servicios públicos de empleo se explica por las escasas vacantes que se registran en ellos. Las empresas confían poco en el SPE a la hora de seleccionar trabajadores, prefiriendo otros canales⁵. Las cifras de altas de puestos de trabajo registrados en las oficinas de empleo muestran que suponen una parte muy pequeña del total de colocaciones. Como se

⁵ Esta baja confianza puede explicarse, al menos, por tres factores: el uso de internet, el uso de otros canales más ágiles y una mayor presencia de colectivos con dificultades entre los usuarios de los SPE (Alujas, 2012).

puede observar en el gráfico nº 6, en el año 2007, se registraron 966.220 altas de puestos en los SPE. Si tenemos en cuenta el número de colocaciones habidas en dicho año (gráfico nº 5), suponen únicamente un 5%. En los años siguientes, las cifras se han reducido, registrándose un pequeño incremento en el año 2013.

Cuadro nº 1. GRADO DE PENETRACIÓN DE LOS SPE EN LOS DEMANDANTES DE EMPLEO POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

(Porcentaje que representan las colocaciones correspondientes a ofertas previas existentes en el SPE con respecto a todas las colocaciones correspondientes a demandantes en alta)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Cataluña	2,3	2,6	2,7	3,8	2,8	1,2	0,8
Baleares	4,0	3,3	3,6	3,3	2,8	1,4	1,5
Navarra	4,4	3,8	3,6	3,3	3,1	2,6	2,5
País Vasco	4,5	3,9	3,0	2,4	3,0	2,6	2,2
Madrid	4,7	4,6	4,1	4,0	3,9	1,9	2,4
Cantabria	5,6	5,0	5,4	5,4	4,6	4,4	4,5
Murcia	5,9	4,2	3,7	3,5	3,6	2,4	2,1
Galicia	6,3	5,7	5,7	4,4	3,9	2,5	2,7
La Rioja	7,0	5,7	4,6	4,2	4,0	3,0	1,5
Canarias	7,6	6,5	7,1	8,2	8,1	3,4	2,9
Total	7,7	7,2	7,3	7,0	6,5	4,5	5,0
C. Valenciana	8,4	5,9	5,5	5,1	4,2	2,2	2,3
Andalucía	8,6	8,2	8,9	9,0	8,5	6,9	8,0
Castilla y León	9,0	8,8	8,8	6,6	5,9	2,4	4,3
Aragón	10,7	10,1	8,4	7,1	6,2	4,5	5,6
Asturias	10,8	9,0	8,1	7,1	6,3	4,6	3,1
Castilla-La Mancha	14,9	13,0	15,9	13,8	11,7	4,8	5,0
Extremadura	19,7	21,8	20,3	20,6	19,7	16,5	18,5

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SEPE.

Además, cabe señalar que una gran parte de los puestos de trabajo registrados van destinados a peones y trabajadores cualificados en el sector primario. Este rasgo está aún más presente en Andalucía y Extremadura, donde llega a superar el

50%, posiblemente debido a la importancia de los Programas de Fomento del Empleo Agrario en estas dos comunidades autónomas, lo que contribuiría a explicar la elevada cuota del mercado del SPE en estas comunidades autónomas en comparación con el resto. No obstante, ambas CCAA presentan diferencias sustanciales que sería necesario estudiar con datos más desagregados, de manera que pudiéramos saber hasta qué punto la intermediación para las Administraciones Públicas es responsable de esta elevada cuota de intermediación.

Cuadro nº 2. GRADO DE PENETRACIÓN DE LOS SPE POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

(Porcentaje que representan las colocaciones correspondientes a ofertas previas existentes en el SPE con respecto a todas las colocaciones que se producen en la economía)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Cataluña	0,5	0,6	0,8	1,2	0,9	0,4	0,2
Murcia	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0	0,7	0,5
País Vasco	1,0	0,9	0,9	0,7	0,9	0,9	0,7
Baleares	1,1	1,1	1,5	1,4	1,2	0,6	0,6
Madrid	1,1	1,2	1,4	1,4	1,3	0,7	0,8
Navarra	1,1	1,0	1,2	1,1	1,0	0,9	0,9
Cantabria	1,5	1,4	1,9	2,0	1,7	1,7	1,7
La Rioja	1,9	1,7	1,6	1,5	1,4	1,1	0,5
Canarias	2,0	2,0	2,9	3,6	3,5	1,5	1,3
Galicia	2,0	1,9	2,0	1,6	1,5	0,9	1,0
C. Valenciana	2,1	1,7	2,0	1,9	1,6	0,8	0,9
Total	2,1	2,1	2,7	2,7	2,5	1,7	1,9
Aragón	2,7	2,8	3,0	2,6	2,2	1,7	2,1
Castilla y León	2,7	2,7	3,3	2,5	2,3	0,9	1,7
Andalucía	2,8	3,0	3,8	3,9	3,7	3,1	3,6
Asturias	3,6	3,0	3,2	2,8	2,5	1,8	1,2
Castilla-La Mancha	4,2	4,0	6,3	5,6	4,8	1,9	2,1
Extremadura	10,0	11,4	11,4	11,6	11,0	9,4	10,4

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SEPE.

Gráfico nº 6. **ALTAS DE PUESTOS DE TRABAJO REGISTRADOS EN LAS OFICINAS DE EMPLEO**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SEPE.

3.2. Los recursos de los SPE

Con el proceso de descentralización, las Oficinas de Empleo dependen de cada Servicio Público de Empleo Autónomico y no del Servicio Público de Empleo Estatal. Teniendo en cuenta el número de oficinas y el número de parados registrados en cada una de ellas se ha calculado el número de parados por oficina. Hay que considerar que la medida es muy burda ya que no se tiene en cuenta la dotación de personal a nivel de oficina de empleo. La falta de datos, o de su disponibilidad, sobre el número de orientadores disponible en cada oficina nos impide ofrecer un análisis más exhaustivo sobre la situación de precariedad que se vive en muchas de las oficinas y que se traduce, sin lugar a dudas, en unos servicios de empleo de calidad cuanto menos cuestionable.

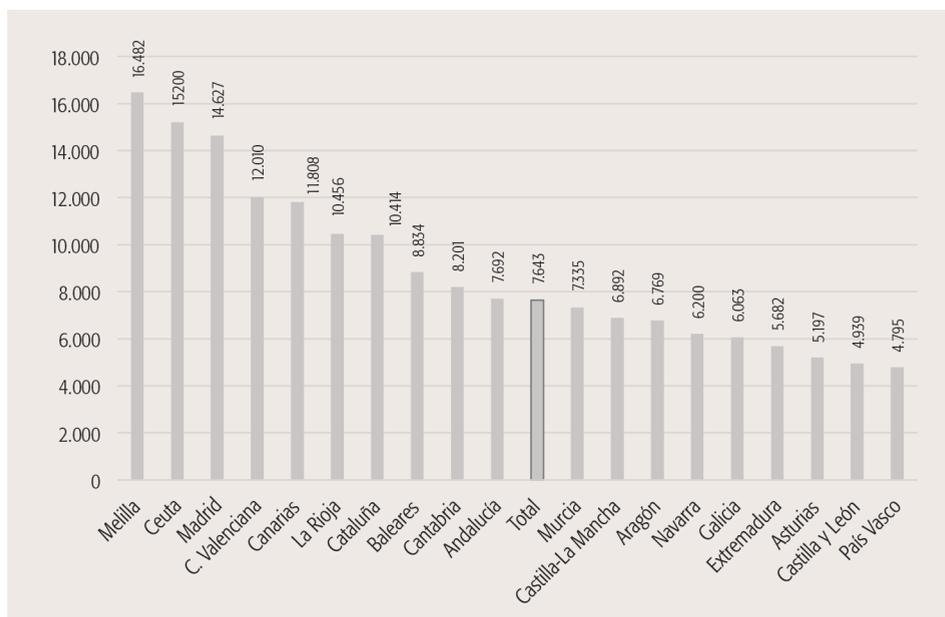
Teniendo en cuenta que hay 732 oficinas en toda España, el número de parados por oficina supera, en media, los siete mil en el último año⁶. Y, al igual que veíamos con los datos previos, también se muestran diferencias muy relevantes por comuni-

⁶ Según los datos de OCDE (2014), teniendo en cuenta el número de orientadores en los SPE de España, cada uno de ellos debe atender a 269 parados, lo que supone la cifra más alta de los países considerados, sólo después de Irlanda. Situándose, además, muy lejos de los 49 de Alemania, 36 de Dinamarca o 22 de Reino Unido.

dades autónomas (gráfico nº 7). Mientras que, en algunas, la cifra no llega a cinco mil (País Vasco y Castilla y León), en otras se duplica (Cataluña, La Rioja, Canarias, Comunidad Valenciana, Madrid y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla). Sin duda, estas cifras impiden realizar una atención personalizada a los desempleados. A nivel provincial, observamos las mismas diferencias, incluso dentro de la misma comunidad autónoma. En el gráfico nº 8, en primer lugar, se muestra el contraste entre la situación en 2007 y en 2013. En 2007, una mayoría de provincias tenían registrados menos de tres mil parados por oficina de empleo. En cambio, en 2013, la mayor parte tienen cifras superiores a seis mil.⁷

Gráfico nº 7. DEMANDAS POR OFICINA DE EMPLEO

(octubre de 2014)

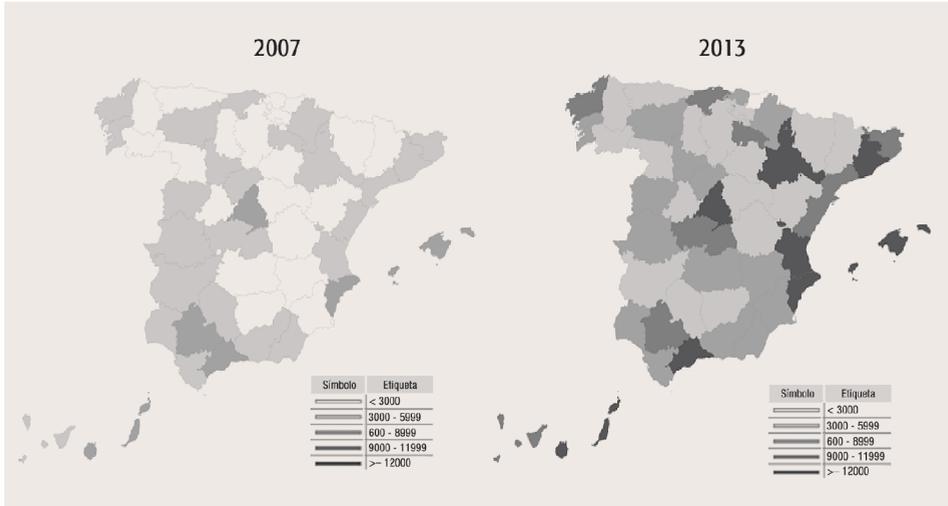


Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por el SEPE.

⁷ Además de tener en cuenta el número de orientadores en cada oficina de empleo, también habría que considerar su situación geográfica, la cual determina la accesibilidad de los parados a los servicios que ofrecen. La mayor parte de las mismas (aproximadamente un 73%) están ubicadas en las grandes áreas urbanas españolas. En Suárez *et al.* (2011) se analiza la relación de la ratio de desempleo sobre población a nivel municipal y la accesibilidad de los parados a las oficinas de empleo teniendo en cuenta la tasa de urbanización de los municipios españoles. Y un análisis más detallado de la importancia de la accesibilidad a las oficinas de empleo, considerando aspectos como la competencia entre los parados por los servicios de empleo se encuentra en Suárez *et al.* (2012). A través de un modelo que incorpora las relaciones espaciales o redes entre municipios en los que los parados acuden a una determinada oficina de empleo, los autores estiman los efectos directos e indirectos de mejoras en la accesibilidad sobre la reducción del desempleo.

Gráfico nº 8. PARADOS REGISTRADOS POR OFICINA

(octubre de 2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por el SEPE.

3.3. La intermediación privada

Respecto a las agencias de colocación, hasta la entrada en vigor del Real Decreto 1796/2010, el funcionamiento de las agencias de colocación sin fines lucrativos venía establecido por el Real Decreto 735/1995, por el que se regulan las agencias de colocación sin fines lucrativos y los servicios integrados para el empleo. La reforma de 2012 también supone un cambio en la medida en que permite que las agencias de trabajo temporal actúen como agencias de colocación, tras la correspondiente autorización.

A nivel normativo, la colaboración entre los SPE autonómicos y las agencias de colocación con fines lucrativos es posible desde el año 2010. Sin embargo, la ausencia de convenios de colaboración y la no puesta en marcha de programas piloto convierte en papel mojado el esfuerzo hecho por las agencias y por los SPE autonómicos desde la entrada en vigor del mencionado Real Decreto.

El Acuerdo Marco con agencias de colocación para la colaboración con SPE en la inserción en el mercado laboral de personas desempleadas, que culmina en junio de 2014, parece haber puesto en marcha, por fin, la actividad de las agencias de colocación con ánimo de lucro. Este acuerdo permite seleccionar a las agencias que podrán colaborar con los SPE autonómicos que se hayan adherido al mismo⁸. A través

⁸ Estas comunidades autónomas son: Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra, La Rioja y Comunidad Valenciana.

de este, se han seleccionado 80 agencias que podrán empezar a prestar servicios una vez que los SPE autonómicos los subcontraten.⁹

Uno de los aspectos clave a la hora de analizar la labor de las agencias de colocación privadas es de qué grupos de parados se van a ocupar. En este sentido, es necesario tener en cuenta que una parte relevante de los parados registrados en las oficinas públicas de empleo son calificados como inactivos según la Encuesta de Población Activa, afectando a sus probabilidades de vuelta al empleo (véase Suarez *et al.*, 2014). Las cuantías por inserción conseguida establecidas en el Acuerdo Marco oscilan entre los 300 y los 3.000 euros en función de la edad del desempleado y el tiempo en desempleo, pudiendo además ser menores si las agencias ofrecen precios más bajos.

La colaboración con las agencias de colocación privadas supone una oportunidad para ofrecer servicios más adecuados al perfil de los desempleados y para concentrarse en aquellos colectivos que necesitan una atención prioritaria. No obstante, los recursos asignados por el momento resultan escasos, teniendo en cuenta el volumen de parados al que nos enfrentamos. Por otra parte, la oportunidad no es sólo para las agencias privadas de colocación, sino también para el propio SPE al que también deberían dedicarse recursos con los que atender a los desempleados.

4. FORMACIÓN

La formación no reglada para el empleo constituye uno de los tres pilares de la educación profesional, junto con la formación profesional reglada y la enseñanza universitaria. Su carácter no reglado hace que se enmarque dentro de las PAMT en el marco de competencias de los SPE.

La gestión de la política de la formación en España se caracteriza por la descentralización de la impartición de los cursos (Mato, 2002). Ya antes del proceso de descentralización de las competencias en PAMT, la formación era impartida por las CCAA y por centros colaboradores acreditados por el entonces INEM. Las CCAA, por su parte, realizaban (y realizan) la formación a través de centros de formación vinculados a agentes sociales (sindicatos y organizaciones empresariales), ayuntamientos, fundaciones, asociaciones de diversa índole, etc.

En la actualidad, el subsistema de formación profesional para el empleo está regulado por el RD 395/2007. Existen 3 tipos básicos de formación:

- Formación de demanda: acciones formativas de las empresas y permisos individuales de formación. Son las empresas quienes tienen la iniciativa para organizar la formación y se financia mediante un sistema de bonificación de las cuotas a la Seguridad Social que pagan trabajadores y empresas.

⁹ Anuncio de formalización de contratos de: Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal. Objeto: Acuerdo Marco con agencias de colocación para la colaboración con Servicios Públicos de Empleo en la inserción en el mercado laboral de personas desempleadas (BOE de 24 de junio de 2014).

- Formación de oferta: acciones formativas promovidas por las administraciones públicas, los agentes sociales o entidades sociales y privadas colaboradores, y que son subvencionadas por los SPE autonómicos. Son acciones de formación para desempleados, acciones con compromiso de contratación, planes de formación para trabajadores ocupados, programas específicos para personas con necesidades formativas especiales o con dificultades de inserción o cualificación.
- Formación en alternancia: acciones formativas de los contratos de formación y los programas públicos de formación y ocupación en los que los trabajadores pueden compartir actividades formativas y práctica profesional en el puesto de trabajo. Son básicamente las Escuelas-Taller, casas de oficios y talleres de ocupación.

La formación destinada principalmente a trabajadores ocupados se gestiona desde la *Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo* cuyo patronato está constituido por la Administración General del Estado, a través del SEPE, y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

En cuanto a la formación destinada principalmente a trabajadores desempleados, es impartida por las CCAA, ya sea a través de centros propios o centros colaboradores. Anualmente, se realiza una convocatoria que financia planes de formación Intersectoriales y Sectoriales y de Acciones vinculadas a certificados de profesionalidad. El SEPE suscribe convenios de formación con las entidades beneficiarias para que desarrollen sus planes de formación Sectoriales e Intersectoriales y las Acciones asociadas a certificados de profesionalidad.

La reforma de 2012 incluía la implantación progresiva de la formación profesional dual. Se trata de acciones formativas cuyo fin es la cualificación profesional de las personas, combinando procesos de enseñanza y aprendizaje en la empresa y en el centro de formación. Esta medida se está poniendo en marcha en la actualidad.

4.1. Evolución del número de participantes en formación

En el cuadro nº 3 se muestra la evolución del número de participantes en formación dirigida a desempleados en el periodo 2007-2013. El número de parados formados aumentó en un 21,8% en 2010 para descender al año siguiente en un 29,4%, manteniéndose desde entonces en cifras situadas en torno a las 225 mil personas. Considerando el incremento en el número de personas desempleadas, en términos porcentuales la tasa de formados se ha reducido de forma sustancial en el periodo considerado. Tomando como referencia el número de parados registrados, dicha tasa ha pasado de casi un 14% en 2007 a menos de un 4% en 2013. Teniendo en cuenta estas cifras, la oferta formativa resulta claramente insuficiente, más aún en un entorno de aumento de la cifra de personas sin empleo como el actual.

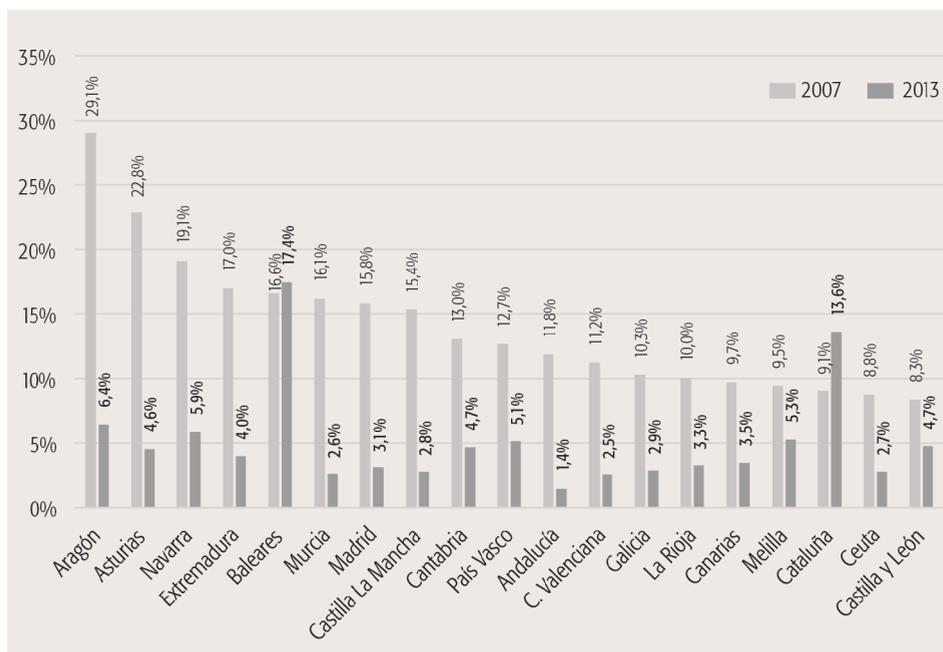
Cuadro nº 3. ACCIONES FORMATIVAS Y PARTICIPANTES EN FORMACIÓN A DESEMPLEADOS

	Acciones formativas	Participantes formados	Participantes formados / paro registrado (%)
2007	21.849	257.264	13,9
2008	19.784	243.866	9,4
2009	19.298	261.543	6,3
2010	23.655	318.527	6,9
2011	17.077	224.997	4,5
2012	18.650	254.224	4,4
2013	16.168	223.284	3,7

Fuente: Elaboración propia a partir de AEL.

Gráfico nº 9. PARTICIPANTES EN FORMACIÓN A DESEMPLEADOS SOBRE PARADOS REGISTRADOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

(en %)

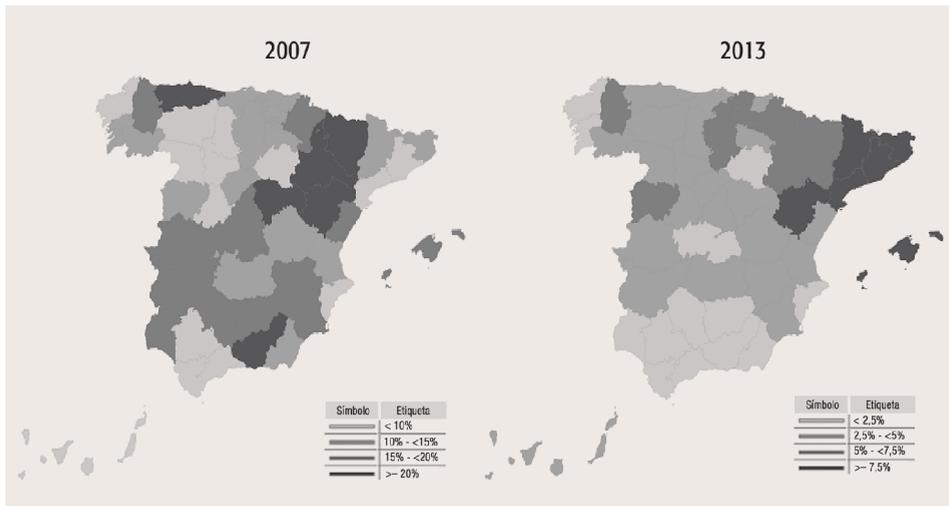


Fuente: Elaboración propia a partir de AEL.

El porcentaje de parados formados es bajo, pero existen diferencias sustanciales a nivel regional. Tal y como se puede apreciar en el gráfico nº 9, dicho indicador en algunas comunidades autónomas duplicaba el valor de otras. En 2007, las regiones con mayor porcentaje de parados formados eran Aragón y Asturias, que superaban el 20%. En el extremo opuesto, Castilla y León, Cataluña y Canarias, junto con Ceuta y Melilla no llegaban al 10%. La situación cambia radicalmente de forma que, en 2013, sólo dos regiones superan esa cifra. Así, en Baleares y Cataluña se forman el 17,4% y el 13,6% de sus parados, respectivamente. Sin embargo, el resto de comunidades autónomas se sitúan entre el 4 y el 6%. Además, de la comparación de las cifras en ambos años se observa que mientras estas regiones han reducido sustancialmente el esfuerzo en formación, sólo Baleares y Cataluña han aumentado su tasa de parados formados. Hay que tener en cuenta que la caída de esta tasa no se deriva únicamente del incremento en su denominador (el número de parados registrados) sino que, en la mayoría de las comunidades autónomas, se ha producido también una disminución en el número de personas formadas.

Gráfico nº 10. PARTICIPANTES EN FORMACIÓN A DESEMPLEADOS SOBRE PARADOS REGISTRADOS POR PROVINCIA

(en %)



Fuente: Elaboración propia a partir de AEL.

De todas formas, además de llegar a un porcentaje amplio de parados, la formación debería llegar a aquellas personas que necesitan mejorar o reciclar su nivel de cualificación. Por esta razón, la selección de los participantes debe ser un tema central en la política formativa. Sin embargo, habitualmente, participar en acciones formativas es voluntario, es decir, es la persona desempleada quien decide si participa o no. Aunque el registro en el SPE es un requisito, esto no constituye un problema

que pueda conducir a reducir la participación en acciones formativas puesto que el registro se realiza de forma inmediata. Que la formación sea voluntaria tiene efectos sobre el perfil del trabajador que se forma. A pesar del bajo nivel educativo de la mayor parte de los parados en España, quienes se forman tienen principalmente un nivel educativo medio-alto (Cueto y Suarez, 2011). Por ejemplo, en 2013, del total de parados registrados tenían estudios post-secundarios un 16,6%. En cambio, del total de participantes en formación, un 34,3% tenían este nivel de estudios. Es decir, aquellos que tienen más necesidad de formarse y reciclarse son quienes acceden en menor medida a la formación.

La reforma del sistema de formación que, en la actualidad, plantea el gobierno, se centra en temas como los proveedores de formación, la coordinación y la evaluación. Pero deja de lado un aspecto que resulta importante de cara a las necesidades de los parados y que ya aparecía en la reforma laboral de 2012. Se trata del establecimiento de itinerarios personalizados, es decir, que el diagnóstico de la empleabilidad de los parados sea individualizado de manera que la formación tenga lugar en un proceso más amplio de vuelta al empleo de los desempleados. Las evaluaciones disponibles ponen de manifiesto que los resultados de la formación son positivos aunque de pequeña magnitud y que hay que tener en cuenta la heterogeneidad de las acciones puesto que el impacto depende de las características de los parados (nivel educativo, tiempo en desempleo) y también de las características de la formación (duración de los cursos, tipo de formación)¹⁰. Además, el orden en el que se participe en distintos programas importa a la hora de valorar sus efectos y, así, por ejemplo, el apoyo en la búsqueda activa de empleo es más efectivo después de participar en acciones formativas (Lechner y Wiehler, 2013).

5. LOS INCENTIVOS AL EMPLEO

Dentro de las medidas de apoyo al empleo podemos diferenciar dos grandes tipos. Por una parte los incentivos a la contratación indefinida y, por otra, los programas de fomento del empleo autónomo.

5.1. Incentivos a la contratación indefinida

La principal PAMT en España son los incentivos al empleo. La elevada temporalidad existente en nuestro mercado laboral ha motivado que uno de los objetivos de casi todas las reformas laborales haya sido su reducción y, entre otras medidas, se han utilizado las bonificaciones a la contratación para promover la contratación indefinida. A lo largo de los años se han modificado tanto los colectivos destinatarios como la cuantía de la ayuda y su forma de pago (cuantía fija o reducción de la cuota empresarial por contingencias comunes a la Seguridad Social). De hecho, durante la última legisla-

¹⁰ Para una revisión, véase Mato (2010).

tura parecía haberse apostado por eliminar los incentivos existentes, pero luego se amplían y, como veremos a continuación, más tarde se generalizan con la «tarifa plana».

En los programas de bonificaciones de 2010 a 2013 se concentran los incentivos al empleo en los colectivos que más dificultades tienen en el acceso al empleo o el acceso al empleo estable: jóvenes con baja cualificación y mayores de 45 años. De hecho, la ley 35/2010 incluía, por primera vez, el grado de cualificación de los jóvenes como criterio para recibir la bonificación. Así, el colectivo destinatario se definía como «parados entre 16 y 30 años con especiales problemas de empleabilidad: inscritos en la oficina de empleo al menos 12 meses en los anteriores 18 y que no hayan completado la escolaridad obligatoria».

Las evaluaciones de las bonificaciones a la contratación han puesto de manifiesto que este tipo de programas presentan elevados efectos peso muerto y desplazamiento (Toharia *et al.*, 2009; García Pérez y Rebollo, 2009) de forma que sus efectos positivos son claramente limitados. Es decir, la mayoría de las contrataciones bonificadas se hubieran llevado a cabo igualmente, aunque la empresa no hubiera recibido ninguna bonificación. Este resultado puede explicarse, al menos en parte, porque las bonificaciones existentes abarcaban la mayor parte de la población activa, de forma que llegaban a la gran mayoría de los trabajadores (Cueto, 2006). Por tanto, la concentración en colectivos concretos con mayores problemas de empleabilidad es una característica que puede favorecer su efectividad (Arranz *et al.*, 2013).

Sin embargo, en 2014, se vuelve a apostar de manera decidida por los incentivos al empleo como política activa con un programa que, lejos de dirigirse a un colectivo concreto, está destinado a todas las contrataciones indefinidas. En febrero de 2014 se pone en marcha el programa conocido como «Tarifa plana»¹¹. Su objetivo es fomentar la contratación indefinida mediante una reducción de las cotizaciones empresariales por contingencias comunes a la Seguridad Social que se aplicarán durante 2 años a todos los contratos firmados entre el 25 de febrero y el 31 de diciembre de 2014 por cualquier empresa, siempre que suponga creación de empleo neto. Así, la cuota que pagarán las empresas será de 100 euros mensuales si el contrato es a tiempo completo y de 75 o 50 euros mensuales en el caso de contratos a tiempo parcial según la jornada de trabajo.

Los requisitos que deben cumplir las empresas son: hallarse al corriente de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social, no haber sido excluido del acceso a programas de empleo por haber cometido infracciones graves o muy graves y mantener el nivel de empleo total e indefinido alcanzado con la contratación subvencionada. La creación de empleo neta se calcula tomando como referencia el promedio diario de trabajadores en la empresa en los 30 días anteriores a la celebración del contrato, que debe mantenerse durante 3 años. Este mantenimiento se examinará

¹¹ Real Decreto-ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida.

cada 12 meses de tal manera que, si se incumple el criterio, se deberá reintegrar el importe correspondiente.

La tarifa plana es aplicable a cualquier trabajador, independientemente de su historial de empleo, su cualificación o su salario, por lo que es previsible que su efecto peso muerto o inercia sea muy elevado.

Además de la tarifa plana, en la actualidad se mantienen bonificaciones a la contratación de determinados grupos y bajo diversas formas contractuales. Y debemos tener en cuenta que las comunidades autónomas tienen programas propios de apoyo que se añaden a las subvenciones existentes a nivel estatal.

A pesar de la magnitud del gasto realizado en este tipo de programas, la información sobre los mismos es escasa. Las estadísticas recogen poca información sobre los incentivos y, de hecho, únicamente a partir de varias notas de prensa del Ministerio de Empleo y Seguridad Social podemos tener algún dato sobre el número de beneficiarios. Recientemente, se indicaba que la tarifa plana había incentivado la firma de unos 160 mil contratos desde su puesta en marcha en febrero de 2014.¹²

5.2. Incentivos al empleo autónomo

Los programas de apoyo a los emprendedores son una de las medidas que más se están potenciando en los últimos años. Uno de los programas más significativos es la capitalización de las prestaciones o «pago único», que consiste en recibir el valor actual del importe de la prestación por desempleo de nivel contributivo para iniciar una actividad por cuenta propia. Este programa se lanzó en 1985 y se ha mantenido con varios cambios a lo largo del tiempo. Desde el año 2007, participan en el mismo en torno a 150.000 personas al año. De nuevo, los datos nos permiten saber cuántas personas se han acogido a la medida, pero no la tasa de supervivencia del negocio o la creación de empleo de las empresas subvencionadas en comparación con otros negocios iniciados sin participar en el programa. No obstante, el hecho de que se dirija a todos los parados, sin concentrarse en algún colectivo concreto, sugiere que el efecto peso muerto sea elevado.¹³

Además del programa de pago único, se han puesto en marcha varias medidas que tratan de incentivar la entrada en el empleo autónomo. Una de las más representativas es la conocida «tarifa plana» dirigida a personas que se den de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, no habiéndolo estado en los cinco años anteriores y no teniendo trabajadores a su cargo. Las reducciones y bonifica-

¹² En nota de prensa de 18 de noviembre la cifra es de 158.107 contratos (<http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/noticias/ministro/detalle/2348>) y en la correspondiente a 26 de noviembre asciende a 161.497 (<http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/noticias/ministro/detalle/2359>).

¹³ En Mayor *et al.* (2015) se revisan los cambios efectuados en las condiciones de acceso al programa y se lleva a cabo una evaluación a nivel macro que sugiere la existencia de un efecto peso muerto elevado.

ciones en la cuota de cotización a la Seguridad Social suponen que, durante los primeros 6 meses, cotizará 50 euros, que resulta de aplicar un 80% de reducción aplicada a la base mínima de cotización. En los siguientes 6 meses la reducción es del 50% y de un 30% en los 18 siguientes.

Esta medida que inicialmente se planteaba para menores de 30 años se extendió también a los mayores posteriormente. Por tanto, tenemos el mismo rasgo característico de los incentivos a la contratación. No existe diferenciación por colectivos, de forma que la ayuda es la misma independientemente de las características del parado (sólo en ocasiones se considera la edad) o del negocio que se pone en marcha.

Román *et al.* (2013), en un análisis de los factores que determinan la entrada en el autoempleo, concluyen que el papel de los incentivos al autoempleo para combatir la crisis económica es ambiguo. Estos autores consideran que sería necesario prestar atención a tres dimensiones especialmente relevantes. En primer lugar, la heterogeneidad del autoempleo, puesto que hay trabajadores por cuenta propia y empleadores, siendo este segundo grupo el que tiene potencial de crecimiento. En segundo lugar, la importancia del marco institucional a nivel micro (capital social, redes de negocios). Y por último, el marco institucional a nivel macro (marco normativo, gasto en incentivos al autoempleo, situación económica). En definitiva, la selección de emprendedores con potencial de crecimiento es básica para que la política de fomento del autoempleo tenga efectos positivos a medio y largo plazo. El grado de innovación de la empresa y la cualificación de la persona son elementos clave para explicar la supervivencia y crecimiento de los negocios. Por otra parte, el apoyo (no sólo económico, sino también en términos de asesoramiento) debe continuar al menos durante los tres primeros años de vida de la empresa, que resultan clave en su permanencia.

6. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Las políticas activas de mercado de trabajo en España no constituyen un elemento importante de la política de empleo. A pesar de las referencias realizadas en las últimas reformas laborales al papel que el servicio público de empleo y la formación deben desempeñar en el proceso de recuperación económica, lo que caracteriza a estas medidas es su debilidad en términos de recursos y de resultados.

La cuota del servicio público de empleo en términos de intermediación laboral es prácticamente inexistente. Sin embargo, no es éste el principal problema. La falta de recursos humanos (agravada con el recorte de fondos destinados a políticas activas) con los que atender al volumen de parados registrados en nuestro país imposibilita llevar a cabo itinerarios personalizados que ayuden en la reinserción laboral de los desempleados o la supervisión del compromiso de activación. Está pendiente de definir cuál es el papel que debe tener el SPE en el marco de las PAMT de nuestro

país. Si el objetivo fuera conseguir una elevada cuota de mercado, sería necesario que las empresas confiaran en el SPE para registrar sus vacantes lo que requiere que los recursos se dirijan a la búsqueda de estas vacantes y a la selección de los parados más adecuados para cada puesto. Si, en cambio, el objetivo es el apoyo a los desempleados para mejorar sus posibilidades de inserción laboral, se requiere poner en marcha itinerarios personalizados que tengan en cuenta la trayectoria previa de esos parados para realizar el diagnóstico adecuado en cada situación. En este caso, la colaboración con las agencias privadas de colocación supone una oportunidad para dirigir medidas distintas a los desempleados en función de su grado de dificultad para la vuelta al empleo.

En cuanto a la formación, las cifras ofrecen un panorama en el que se forman menos de un 5% de los parados registrados, mientras que los incentivos a la contratación son la medida que se lleva la mayor parte de los recursos, a pesar de que la evidencia empírica pone de manifiesto su escasa eficacia.

En 2013 se produjeron cambios tanto en las líneas de actuación en las que se enmarcan las políticas de empleo como en los criterios de distribución territorial de los recursos¹⁴. La Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales acordó un nuevo modelo de programación, evaluación y financiación que supuso definir un amplio conjunto de indicadores para medir la ejecución de objetivos, condicionando la financiación a la consecución de los mismos. Así, el 40% de los fondos dirigidos a PAMT en 2013 se asignaron basándose en la evolución de una serie de variables¹⁵ que, además de incluir la evolución de paro registrado y demandantes no ocupados incluía indicadores del grado de cumplimiento de objetivos del Plan Anual de Políticas de Empleo, tales como el número de jóvenes atendidos en cada comunidad y la calidad de la atención prestada (duración de las actuaciones de formación profesional y otras acciones), los beneficiarios del Programa de Recualificación Profesional, PREPARA, a las que se les asignó un itinerario de inserción y hubieran iniciado servicios asociados al mismo, las personas con discapacidad atendidas en cada CCAA respecto al número de personas con discapacidad, los procedimientos sancionadores iniciados por el SEPE a instancias de las CCAA sobre el número de beneficiarios de prestaciones por desempleo (excluido el Programa Temporal de Protección por Desempleo, PRODI), los trabajadores que capitalizan las prestaciones por desempleo en la modalidad pago único, las acciones realizadas para el fomento del empleo autónomo, los contratos de emprendedores formalizados, las plantillas de personas con discapacidad de los Centros Especiales de Empleo (CEE), la inclusión de la formación certificable en las convocatorias de

¹⁴ Orden ESS/2198/2013, de 21 de noviembre, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2013, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas, subvenciones del ámbito laboral financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

¹⁵ Pueden consultarse en el Anexo I.1 de la Orden ESS/2198/2013.

formación o el porcentaje de contratos de formación y aprendizaje respecto del total de contratos realizados.

Debemos valorar muy positivamente la inclusión de criterios relacionados con la evolución del mercado de trabajo en cada comunidad autónoma y con el seguimiento de las políticas realizadas. Sin embargo, se echan en falta indicadores de efectividad y eficiencia de las PAMT que cada comunidad autónoma lleva a cabo. El número de personas atendidas en cada medida en relación al potencial de personas destinatarias es un indicador de cobertura y seguimiento, pero deja de lado los resultados y el impacto de los programas.

En el PAPE de 2014¹⁶, se avanza de nuevo en la línea de condicionar recursos a resultados pero, igualmente, los indicadores contemplados están relacionados mayoritariamente con el seguimiento de las actuaciones realizadas. El PAPE no contempla específicamente evaluaciones de resultados. Si nos centramos en este tipo de evaluaciones, nos encontramos con que son muy escasas¹⁷. La mayor parte de los SPE autonómicos llevan a cabo análisis de seguimiento de las acciones, de manera que publican indicadores relacionados con el número de participantes en las medidas o la tasa de inserción laboral de los participantes en formación. Sin embargo, las evaluaciones de resultados con grupo de control constituyen una excepción.

Aunque se han realizado varias reformas en poco tiempo, la correspondiente a las políticas activas de empleo sigue pendiente (Malo, 2012). Necesitamos políticas activas con las que los parados puedan mejorar sus posibilidades de vuelta al empleo y varios autores han señalado las orientaciones de la reforma. Ramos *et al.* (2010) señalan que los cambios pasarían por, en primer lugar, fortalecer el papel de los servicios públicos (en línea con la tendencia de varios países europeos); en segundo lugar, vincular las políticas activas y pasivas y, en tercer lugar, evaluar para poder tomar las decisiones con información sobre el funcionamiento de las políticas existentes.

El papel central que la reforma de 2012 concede al SPE se queda en nada ante la falta de recursos destinados a su transformación. En cambio, los programas puestos en marcha en el último bienio, en especial las tarifas planas de contratación y de autónomos, apuestan de nuevo por bonificaciones generalizadas que apenas son efectivas (Toharia *et al.*, 2009). El papel de las evaluaciones resulta clave para transformar las políticas activas en instrumentos eficientes y útiles para que los parados mejoren sus probabilidades de vuelta al empleo.

¹⁶ Resolución de 16 de septiembre de 2014, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de septiembre de 2014, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2014, según lo establecido en el artículo 4 ter de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

¹⁷ En los últimos años, únicamente podemos citar los casos de Cataluña, Aragón o Canarias, cuyos informes pueden consultarse en las páginas web de los SPE de cada CCAA.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALUJAS, J. (2012): «La intermediación laboral a nivel autonómico: servicios públicos de empleo versus empresas de trabajo temporal», *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, N° 113, 105-127.
- ARRANZ, J.M., GARCÍA SERRANO, C. y HERNANZ, V. (2013): «Active labour market policies in Spain: A macroeconomic evaluation», *International Labour Review*, vol. 152 (2), 327-348.
- CUETO, B. (2006): «Las ayudas a la contratación en España», *Revista de Economía Laboral*, 3, 87-119.
- CUETO, B. y SUÁREZ, P. (2011): «Formación para el empleo en España. ¿Quién se forma?» *Moneda y Crédito*, 233, 73-106.
- GARCÍA PÉREZ, J.I. y REBOLLO, Y. (2009): «The use of permanent contracts across Spanish regions: do regional wage subsidies work?» *Investigaciones económicas*, 33 (1), 97-130.
- MALO, M.A. (2012): «Una primera valoración de la reforma laboral de 2012», *Cuadernos de Información Económica*, vol. 226, 77-82.
- MATO, F.J. (2002): *La Formación para el empleo. Una evaluación cuasi-experimental*. Editorial Civitas.
- (2010): «La formación continua en España desde una perspectiva comparada: balance y propuestas de mejora», *Papeles de Economía Española*, 124, 266-280.
- MAYOR, M., CUETO, B. y SUÁREZ, P. (2014): Fostering the Self-employment in Spain: An Evaluation of the Capitalization of Unemployment Benefits Programme. *Geographical Labor Market Imbalances*. AIEL Series in Labour Economics. Physica Verlag-Springer, (en prensa).
- LECHNER, M. y WIEHLER, S. (2013): «Does the Order and Timing of Active Labour Market Programmes Matter?» *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 75(2), 180-212.
- OCDE (2014): *OECD Economic Surveys Spain*. OCDE.
- RAMOS, R., SURIÑACH, J. y ARTÍS, M. (2010): «¿Es necesario reformar las políticas activas de mercado de trabajo en España? Algunos elementos para la reflexión», *Papeles de Economía Española*, 124, 281-300.
- ROMÁN, C., CONGREGADO, E. y MILLÁN, J.M. (2013): «Start-up incentives: Entrepreneurship policy or active labour market programme?» *Journal of Business Venturing*, 28(1), 151-175.
- SUÁREZ, P. y MAYOR, M. (2012), «La intermediación laboral del Servicio Público de Empleo en España: un análisis regional con los datos del SISPE», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, Serie Economía y Sociología*, 96, 175-194.
- SUÁREZ, P., CUETO, B. y MAYOR, M. (2014): «Effects of Public Employment Services on labor transitions», *International Journal of Manpower*, vol. 35(7), 996-1015.
- TOHARIA, L., ARRANZ, J.M., CEBRIÁN, I., GARCÍA SERRANO, C., HERNANZ, V., MORENO, G. y PITARCH, J. (2009): «El efecto de las bonificaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social para el empleo en la afiliación a la Seguridad Social: un intento de evaluación macroeconómica, microeconómica e institucional». Fondo de Investigación en Protección Social. (Disponible en: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/115801.pdf>)

ANEXO

Cuadro nº A.1. LEYES DE TRASPASO DE LAS COMPETENCIAS EN FORMACIÓN Y ORIENTACIÓN A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

CCAA	Formación	Servicio de intermediación
Andalucía	R.D.427/93 (BOE 16-04-93) Resl.20-IV-93 (BOE 10-05-93)	R.D. 467/03 (BOE 30-04-03) R.D. 1672/08 (BOE 31-10-08)
Islas Baleares	R.D. 621/98 (BOE 29-04-98)	R.D. 1268/01 (BOE 05-12-01)
Cantabria	R.D. 2672/98 BOE 20-01-99) R.D. 1587/06 (BOE 29-12-06)	R.D. 1418/01 (BOE 31-12-01)
Castilla y León	R.D. 148/99 (BOE 16-02-99)	R.D. 1187/01 (BOE 22-XI-01) R.D. 371/10 (BOE 30-03-10)
La Rioja	R.D. 41/99 (BOE 30-01-99) Resol. 14-VII-05 (BOE 10-08-05)	R.D. 1379/01 (BOE 25-12-01)
Navarra	R.D. 1319/97 (BOE 01-10-97) Resl. 27-03-98 (BOE 23-04-98) R.D. 311/01 (BOE 09-04-01)	R.D. 311/01 (BOE 09-04-01) R.D.311/01 (BOE 09-04-01)
Aragón	R.D. 300/98 (BOE 16-03-98) R.D. 1358/98 (BOE 08-07-98) R.D. 250/10 (BOE 31-03-10)	R.D. 646/02 (BOE 10-07-02)
País Vasco	R.D.1441/10 (BOE 16-11-10)	R.D. 646/02 (BOE 10-07-02)
Cataluña	R.D.1577/91 (BOE 08-11-91) Resol. 09-10-91 (BOE 08-11-91) R.D.47/93 (BOE 19-02-93) R.D. 754/06 (BOE 21-06-06)	R.D. 1050/97 (BOE 29-07-97) R.D. 774/99 (BOE 28-05-99)
Extremadura	R.D. 2024/97 (BOE 22-01-98)	R.D. 664/01 (BOE 05-07-01)
Madrid	R.D.2534/98 (BOE 15-12-98) R.D. 918/02 (BOE 19-09-02)	R.D.30/00 (BOE 02-02-00) R.D. 918/02 (BOE 19-09-02)
Comunidad Valenciana	R.D.1371/92 (BOE 22-12-92) Resol.22-XII-92 (BOE 22-01-93)	R.D. 2673/98 (BOE 29-12-98) R.D. 2354/04 (BOE 24-12-04) R.D. 1188/06 (BOE7-11-06)

.../...

.../...

CCAA	Formación	Servicio de intermediación
Asturias	R.D.2088/99 (BOE 04-02-00)	R.D.11/01(BOE 31-01-01)
Islas Canarias	R.D.447/94 (BOE 13-04-94) R.D. 827/10 (BOE 29-06-10)	R.D.150/99 (BOE 17-02-99) R.D.939/99 (BOE 25-06-99) R.D.115/00 (BOE 12-02-00) R.D.748/01 (BOE 13-07-01)
Castilla-La Mancha	R.D. 1661/98 (BOE 14-08-98)	R.D. 1385/02 (BOE 23-12-02)
Galicia	R.D.146/93 (BOE 04-03-93) Resol. 01-02-93 (BOE 19-03-93) R.D. 552/06 (BOE 24-05-06)	R.D. 1375/97 (BOE 01-10-97) R.D. 232/98 (BOE 04-03-98) R.D. 1750/99 (BOE 09-12-99)
Murcia	R.D.522/99 (BOE 21-04-99) R.D.1596/99 (BOE 05-11-99) R.D. 509/01 (BOE 25-05-01) R.D. 1085/08 (BOE 01-07-08)	R.D. 468/03 (BOE 29-04-03)